

International Law Studies—Volume 12

International Law Situations

The thoughts and opinions expressed are those of the authors and not necessarily of the U.S. Government,  
the U.S. Department of the Navy or the Naval War College.

## SITUATION V.

### TAKING COAL IN NEUTRAL PORT.

[It is granted in this situation that the Declaration of London is binding.]

War exists between States X and Y. Other States are neutral.

A coal dealer, K, resident at B, in neutral State Z, is known to be furnishing steaming coal of high quality.

(a) To coal dealers at a port of Y.

(b) To the Government of Y and to merchant colliers at B.

(c) To merchant colliers of Z which clear for a port of Y.

(d) To neutral merchant colliers which clear for a port of Y.

1. Under (a) a cruiser of X meets a cruiser of Z on the high seas escorting a collier of K toward B. The cruiser of X requests the cruiser of Z to dismiss the collier from his convoy on the ground of carriage of contraband.

What action should the cruiser of Z take?

2. Under (b) the Government of X requests Z to forbid naval and merchant colliers of Y to load coal of any quality in B on the ground that this makes B a base for Y.

What action should the Government take?

3. Under (c) the Government of X requests Z to forbid K to furnish high quality steaming coal except to neutral ships for bunker coal only.

What action should the Government take?

4. The Government of X requests Z to intern at B, a collier of Y loaded with steaming coal and about to clear for a second trip to a port of Y.

A collier of Z about to do the same.

A collier of M about to do the same.

In the cases of the colliers of Z and M unneutral service is alleged.

What action should be taken in each case?

5. A cruiser of X meets a collier of Z and a collier of M returning in ballast from a third coal-carrying trip,

since the opening of hostilities, between port B and a port of Y. The cruiser captures both colliers as being engaged in unneutral service, Z and M request the release of the colliers and indemnity.

What action should be taken?

#### SOLUTION.

(1) As the apparent destination of the cargo is a neutral port of Z, the commander of the cruiser of Z should not withdraw his protection unless he is reasonably certain that his confidence has been betrayed.

(2) The Government of neutral State Z should heed the request of belligerent State X as regards the naval colliers and other colliers belonging to or in the service of State Y, though there might be circumstances when it would be justifiable to allow a collier to take coal necessary for its own use, but merchant colliers may be allowed to take coal.

(3) The Government of neutral State Z is under no obligation to forbid the supply of cargo coal to neutral vessels.

(4) If the collier of belligerent State Y has entered or is sojourning in the port of neutral State Z in contravention of the regulations of State Z, the collier may be interned.

The colliers flying the merchant flag of neutral State Z or neutral State M may be guilty of unneutral service, but this does not involve State Z in any obligation to intern the colliers.

(5) The colliers should be released if their relations to the belligerent have been simply those of neutral merchant colliers. Their liability for carriage would be deposited with the cargo.

If the colliers were chartered entire by or under the orders or control of the enemy government, or otherwise engaged in unneutral service, they would be liable to detention.

#### NOTES.

*Duty of State as to contraband.*—There are some who hold the opinion that a State is under obligation not only as a political unity to refrain from all sale of contraband, but also to prevent those who are under its jurisdiction from engaging in the sale of contraband. Those

who support this contention often regard the manufacture and sale of contraband as analogous to the construction of ships to the order of one of the belligerents. Others regard the trade in contraband simply as a business venture which may yield an exceptional profit if it succeeds, or involve an exceptional loss if it fails. Of this latter point of view Kleen, who advocates State supervision of trade in war material, says:

Il n'est guère besoin de faire observer combien cette dernière manière de voir est illogique et peu digne, disons même révoltante. Parler d'une "défense," mais fermer les yeux sur son infraction; prohiber certain commerce, mais déclarer qu'il dépend du particulier de courir le risque; permettre à l'une des parties en cause d'attaquer une action qualifiée d'inoffensive en elle-même, pour pouvoir justifier la négligence du gouvernement de la réprimer; exposer enfin les neutres à des poursuites appartenant au droit de guerre, voilà, à vrai dire, autant de maximes pour le moins étranges et une méthode de réglementation peu sérieuse, qui sent singulièrement le moyen âge. C'est le hasard qui décide alors si une action peut passer librement ou non. Et encore, à supposer qu'elle soit attaquée, c'est de nouveau le hasard qui décide de la répression et de la question de savoir à quel point sera sévère l'application des moyens de la guerre.

Et cependant, cette manière nonchalante de régler une grande catégorie des devoirs de la neutralité, à savoir au moyen d'une extension du droit de la guerre aux dépens de l'ordre et de la souveraineté d'État, a prédominé partout, tant dans la doctrine que dans la marine. Pour excuser l'anomalie, qui dans ce seul rapport de la neutralité sépare le ressortissant neutre de son gouvernement pour le placer sous une souveraineté étrangère, l'on a essayé de faire valoir pendant toute notre ère cette thèse absurde, que ce n'est pas le droit international mais le belligérant qui interdit les secours de guerre par contrabande, et qu'en conséquence la seule répression qui soit nécessaire est celle qui consiste dans les saisies et confiscation par le croiseurs en case de surprise. (Lois et usages de la neutralité, I, p. 380.)

*Opinion of Prof. Holland, 1904.*—Prof. Holland, in 1904, tried to condense the obligation of the neutral in regard to coaling and its relation to the use of territory as a base. This position showed the divergence from that of some of those who, like Kleen, would have the neutral State exercise supervision to prevent the export of



articles of contraband. Prof. Holland, in a letter to the Times, said:

As a good deal of discussion is evidently about to take place as to the articles which may be properly treated as contraband of war, and, in particular, as to coal being properly so treated, I venture to think that it may be desirable to reduce this topic (a sufficiently large one) to its true dimensions by distinguishing it from other topics with which it is too liable to be confused.

Articles are "contraband of war" which a belligerent is justified in intercepting while in course of carriage to his enemy, although such carriage is being effected by a neutral vessel. Whether any given article should be treated as contraband is, in the first instance, entirely a question for the belligerent Government and its prize court. A neutral Government has no right to complain of hardships which may thus be incurred by vessels sailing under its flag, but is bound to acquiesce in the views maintained by the belligerent Government and its courts, unless these views involve, in the language employed by Lord Granville in 1861, "a flagrant violation of international law." This is the beginning and end of the doctrine of contraband. A neutral Government has none other than this passive duty of acquiescence. Its neutrality would not be compromised by the shipment from its shores, and the carriage by its merchantmen, of any quantity of cannon, rifles, and gunpowder.

Widely different from the above are the following three topics, into the consideration of which discussions upon contraband occasionally diverge:

1. The international duty of the neutral Government not to allow its territory to become a base of belligerent operations, e. g., by the organization on its shores of an expedition, such as that which in 1828 sailed from Plymouth in the interest of Dona Maria; by the dispatch from its harbors for belligerent use of anything so closely resembling an expedition as a fully equipped ship of war (as was argued in the case of the *Alabama*); by the use of its ports by belligerent ships of war for the reception of munitions of war, or, except under strict limitations, for the renewal of their stock of coal; or by such an employment of its colliers as was alleged during the Franco-Prussian War to have implicated British merchantmen in the hostile operations of the French fleet in the North Sea. The use of the term "contraband" with reference to the failure of a neutral State to prevent occurrences of this kind is purely misleading.

2. The powers conferred upon a Government by legislation of restraining its subjects from intermeddling in a war in which the Government takes no part. Of such legislation our foreign enlistment act is a striking example. The large powers conferred by it have no commensurable relation to the duties which attach to the

position of neutrality. Its effect is to enable the Government to prohibit and punish, from abundant caution, many acts on the part of its subjects for which it would incur no international liability. It does empower the Government to prevent the use of its territory as a base, e. g., by aid directly rendered thence to a belligerent fleet; but it, of course, gives no right of interference with the export or carriage of articles which may be treated as contraband. (Letters on War and Neutrality, p. 90. The third topic relates to domestic regulation and is not printed here.)

Kleen also cites the prohibitions against trade in contraband which have been made by domestic regulations of various States. He further says that States should see that these regulations are enforced:

Le devoir d'abstention de l'État neutre est donc ici double: il doit s'abstenir lui-même, et il doit faire s'abstenir ses ressortissants. En conséquence, il est tenu: 1° de se retenir de toute mesure ou démarche par laquelle des articles de guerre seraient fournis à un belligérant; 2° d'insérer dans sa législation une défense formelle, conforme à celle du droit international, contre tout trafic de contrebande de guerre par ses sujets et sous sa juridiction; 3° de surveiller par ses organes et autorités, et en usant de toute due diligence, l'observation de la défense, et d'en réprimer les transgressions. (Lois et usages de la neutralité, I, p. 382.)

*Belgian domestic regulation, 1901.*—As an example of the regulations which may be established by States in time of peace and in contemplation of war may be cited the Belgian regulations of February 18, 1901.

ADMISSION DES NAVIRES DE GUERRE APPARTENANT A DES NATIONS BEL-  
LIGERANTES.

ART. 8. Les bâtiments appartenant à la marine militaire d'un État engagé dans une guerre maritime ne sont admis dans les eaux territoriales et les ports belges de la mer du Nord que pour une durée de vingt-quatre heures. Le même navire ne peut être admis deux fois dans l'espace de trois mois.

ART. 9. L'accès des eaux belges de l'Escaut est interdit, à moins d'autorisation spéciale du gouvernement, aux bâtiments de guerre appartenant à un État engagé dans une guerre maritime. Aucun pilote ne peut être fourni à ces bâtiments s'ils ne sont pas pourvus de la dite autorisation. Si l'autorisation n'a pas été obtenue par la voie diplomatique, elle doit être demandée par l'entremise du sous-inspecteur du pilotage belge à Flessingue, qui transmettra la décision au commandant du navire.

ART. 10. Sauf en cas de danger de mer, d'avaries graves, de manque de vivres ou de combustible, l'accès des eaux territoriales et ports belges de la mer du Nord est interdit aux bâtiments de guerre convoyant des prises et aux bâtiments armés en course naviguant avec ou sans prises.

ART. 11. Si des bâtiments de guerre ou des navires armés en course appartenant à une nation engagée dans une guerre maritime sont contraints de se réfugier dans les eaux ou ports belges de la mer du Nord, par suite de danger de mer, d'avaries graves, de manque de vivres ou de combustible, ils reprendront le large aussitôt que le temps le permettra ou bien dans les vingt-quatre heures qui suivront soit l'achèvement des réparations autorisées, soit l'embarquement des provisions dont la nécessité aura été démontrée.

ART. 12. Le commandant de tout bâtiment de guerre d'une puissance belligérante aussitôt après son entrée dans les eaux ou ports belges de la mer du Nord sera, à l'intervention de l'administration de la marine, invité à fournir des indications précises, concernant le pavillon, le nom, le tonnage, la force des machines, l'équipage du bâtiment, son armement, le port de départ, la destination, ainsi que les autres renseignements nécessaires pour déterminer, le cas échéant, les réparations ou les approvisionnements en vivres et charbon qui pourraient être nécessaires.

ART. 13. En aucun cas, il ne peut être fourni aux bâtiments de guerre ou aux navires armés en course d'une nation engagée dans une guerre maritime des approvisionnements ou moyens de réparations au delà de la mesure indispensable pour qu'ils puissent atteindre le port le plus rapproché de leur pays ou d'un pays allié au leur pendant la guerre. Un même navire ne pourra être, sans autorisation spéciale, pourvu de charbon une seconde fois que trois mois au moins après un premier chargement dans un port belge.

ART. 14. Les bâtiments spécifiés à l'article précédent ne peuvent, à l'aide de fournitures prises sur le territoire belge, augmenter, de quelque manière que ce soit, leur matériel de guerre, ni renforcer leur équipage, ni faire des enrôlements, même parmi leurs nationaux, ni exécuter, sous prétexte de réparation, des travaux susceptibles d'accroître leur puissance militaire, ni débarquer pour les rapatrier par les voies de terre, des hommes, marins ou soldats se trouvant à bord.

ART. 15. Ils doivent s'abstenir de tout acte ayant pour but de faire du lieu d'asile la base d'une opération quelconque contre leurs ennemis, comme aussi de toute investigation sur les ressources, les forces et l'emplacement de leurs ennemis.

ART. 16. Ils sont tenus de se conformer aux prescriptions des articles 6 et 7 du présent arrêté et d'entretenir des relations paci-



fiques avec tous les navires, amis ou ennemis, mouillés dans le même port ou dans la même zone territoriale belge.

ART. 17. L'échange, la vente ou la cession gratuite de prises ou de butin de guerre sont interdits dans les eaux et ports belges.

ART. 18. Tout acte d'hostilité est interdit aux bâtiments de guerre étrangers dans les eaux belges.

ART. 19. Si des bâtiments de guerre ou de commerce de deux nations en état de guerre se trouvent en même temps dans un port ou dans les eaux belges, il y aura un intervalle de vingt-quatre heures au moins fixé par les autorités compétentes entre le départ d'un navire de l'un des belligérants et le départ subséquent d'un navire de l'autre belligérant. Dans ce cas, il pourra être fait exception aux prescriptions de l'article 8. La priorité de la demande assure la priorité de la sortie. Toutefois le plus faible des deux bâtiments pourra être autorisé à sortir le premier.

ART. 20. Le gouvernement se réserve la faculté de modifier les dispositions des articles 8 et suivants du présent arrêté, en vue de prendre dans les cas spéciaux et si des circonstances exceptionnelles se présentent, toutes les mesures que la stricte observation de la neutralité rendrait opportunes ou nécessaires.

ART. 21. Dans le cas d'une violation des dispositions du présent arrêté, les autorités locales désignées par le gouvernement prendront toutes les mesures que les instructions spéciales leur prescrivent et elles avertiront sans délai le gouvernement qui introduira auprès des puissances étrangères les protestations et réclamations nécessaires.

#### DISPOSITIONS SPÉCIALES EN CAS DE MOBILISATION DE L'ARMÉE.

ART. 22. Aussitôt que la mobilisation de l'armée est décrétée, il est interdit à tous bâtiments de guerre étrangers, de mouiller dans les eaux et ports belges de la mer du Nord, sans autorisation préalable du gouvernement, sauf les cas de danger de mer, de manque d'approvisionnements ou d'avaries graves. Aucun pilote ne pourra, hors les cas de force majeure prévus ci-dessus, être fourni aux dits navires s'ils n'ont pas obtenu l'autorisation préalable requise. En ce qui concerne les eaux belges de l'Escaut, lorsque l'autorisation d'y pénétrer aura été accordée dans ces circonstances, le sous-inspecteur du pilotage belge à Flessingue préviendra le commandant du navire qu'il doit s'arrêter en vue du fort Frédéric pour communiquer cette autorisation au délégué du gouverneur militaire de la position d'Anvers, qui sera muni des instructions nécessaires. Le pavillon belge est hissé sur l'ancien fort Frédéric en un point visible pour les navires qui approchent.

#### DISPOSITIONS FINALES.

ART. 23. Un exemplaire du présent arrêté sera remis par les autorités maritimes au commandant de tout bâtiment de guerre



ou navire armé en course aussitôt après qu'il aura été autorisé à mouiller dans les eaux belges.

ART. 24. Nos ministres des affaires étrangères, de la guerre et des chemins de fer, postes et télégraphes sont chargés, chacun dans la limite de ses attributions de l'exécution du présent arrêté. (Revue Generale de Droit International Public, Vol. VIII, p. 343.)

*Consideration of coaling.*—The question of coaling within neutral jurisdiction and questions related to this have received attention at the conferences on international law at the Naval War College. Topic IV of 1906, Situation IV of 1908, and Situation I of 1910 particularly consider this question. The later discussions show that the principles set forth in The Hague Conventions allow to States preferring the liberal standard permission to grant a full bunker supply of coal within their ports.

*Coaling under Situation V.*—Situation V presents the matter of coaling under somewhat different conditions. Coal is under the Declaration of London of 1909, regarded as conditional contraband by article 24 (9), which mentions "fuel and lubricants" as among the "articles and materials susceptible of use in war as well as for purposes of peace," which "are without notice regarded as contraband of war, under the name of conditional contraband."

It has been suggested that coal be added to the list of absolute contraband. This action would involve article 23 of the Declaration of London.

*Article 23, Declaration of London.*—Article 23 of the Declaration of London and its interpretation as set forth in the general report is as follows:

ARTICLE 23. *Articles and materials exclusively used for war may be added to the list of absolute contraband by means of a notified declaration.*

*The notification is addressed to the Governments of other Powers, or to their representatives accredited to the power making the declaration. A notification made after the opening of hostilities is addressed only to the neutral powers.*

Certain discoveries or inventions might make the list in Article 22 insufficient. An addition may be made to it on condition that it concerns articles and materials which are *exclusively used for war*. This addition must be notified to the other powers, which

will take the measures necessary to make it known to their nationals. In theory, the notification may be made in time of peace or in time of war. Doubtless the former case will rarely occur, because a State which made such a notification might be suspected of meditating a war; it would, nevertheless, have the advantage of informing trade beforehand. There was no reason for excluding the possibility.

Some have considered excessive the right given to a power to make an addition to the list by a mere declaration. It should be noticed that this right does not present the dangers supposed. In the first place, it being understood, the declaration is operative only for the power which makes it, in the sense that the article added will be contraband only for it, as a belligerent; other States may, of course, make a similar declaration. The addition may refer only to articles *exclusively used for war*; at present it would be difficult to name any such articles not included in the list. The future is left free. If a power make claim to add to the list of absolute contraband articles not exclusively used for war, it would draw upon itself diplomatic remonstrances, because it would be disregarding an accepted rule. Besides, there would be an eventual resort to the International Prize Court. It may be supposed that the court holds that the article mentioned in the declaration of absolute contraband wrongly appears there because it is not exclusively used for war, but that it might have been included in a declaration of conditional contraband. Condemnation would then be justified if the capture was made under the conditions provided for this kind of contraband (arts. 33-35) which differ from those which apply to absolute contraband (art. 30).

It had been suggested that, in the interest of neutral trade, a period should elapse between the notification and its application. But that would be very prejudicial to the belligerent, who wishes precisely to protect himself, since during that period the trade in articles considered by him dangerous would be free and his measure would have failed of effect. Account has been taken, in another form, of the considerations of equity which have been adduced. (See art. 43.) (N. W. C. International Law Topics, 1909, pp. 61-63.)

*Memoranda on provisions of article 23.*—The provisions of article 23 of the Declaration of London were embodied in different forms in the memoranda submitted to the international naval conference. Examples of these show that the list of absolute contraband was not considered as finally complete:

## GERMANY.

Les belligérants ont la faculté de compléter la liste de la contrebande absolue par une déclaration spéciale et notifiée. Ils ne pourront toutefois ajouter à la liste déjà existante que des objets et matériaux exclusivement faits pour servir à la guerre. (British Parliamentary Papers, International Naval Conference, Miscellaneous, No. 5 (1909), Cd., 4555, p. 59.)

## UNITED STATES.

Au cas de guerre, les articles qui, conditionnellement ou sans condition, constituent de la contrebande de guerre doivent être dûment annoncés par des moyens de publicité, lorsque ces objets n'ont pas été spécifiquement mentionnés dans des traités antérieurement conclus, et encore en vigueur. (Ibid, p. 60.)

The subject is considered in a general manner in the Austro-Hungarian memorandum:

## AUSTRIA-HUNGARY.

(a) Selon la doctrine et la pratique, seul le matériel de guerre subit, comme contrebande, la confiscation pure et simple. Quelques Puissances, il est vrai, ont également rangé parmi la contrebande dite absolue des objets de double usage. De tels objets ne sont toutefois pas considérés, généralement, comme contrebande au sens strict, leurs propriétaires étant indemnisés, d'ordinaire, par le capteur. Nombre d'auteurs remarquables restreignent même la notion de la contrebande aux objets qui, par leur nature, peuvent être considérés comme devant aider le belligérant dans les hostilités, c'est-à-dire aux armes et munitions de guerre, le commerce de tout autre article restant entièrement libre. (voir Kleen, *De la contrebande de guerre*, 1893, p. 288 et suiv.; *Lois et usages de la Neutralité*, t. 1, p. 397; de Boeck, *Propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, p. 590; Despagnet, *Cour de droit international public*, p. 831; *Institut de droit international*, avant-projet, 1896, § 3).

Or, de nos jours les belligérants ont recours, dans une mesure croissante, à toutes les branches de la production agricole et industrielle sous les formes les plus variées; pour équiper et approvisionner leurs armées gigantesques, les Puissances se trouvent forcées de se pourvoir d'une foule de choses d'un usage normalement pacifique (vivres, étoffes, matières premières, chevaux, houille). S'il paraît logique, à première vue, de déclarer contrebande de tels articles aussi bien que le matériel de guerre, il serait tout de même dangereux d'étendre, par un accord inter-



national, la notion de la contrebande au-delà du matériel de guerre proprement dit.

A pareille extension, on pourrait opposer, à plus forte raison, toutes les objections soulevées par le Délégué de la Grande-Bretagne, au cours de la 2<sup>e</sup> Conférence de la Paix, contre le principe même de la contrebande (IV<sup>e</sup> Commission, 8<sup>e</sup> séance).

Dans le cas où les Puissances ne tomberaient pas d'accord pour abolir définitivement le principe même de la contrebande, il serait du moins fort désirable d'abandonner la contrebande dite relative.

De plus, des considérations sérieuses militent contre la notion de la contrebande absolue. D'après la doctrine généralement adoptée, la contrebande est caractérisée par le fait que le neutre, en transportant des objets propres à être employés dans la guerre, procure au destinataire un avantage sur son ennemi. A cet effet, les objets doivent tomber réellement entre ses mains. Le fait seul qu'ils sont dirigés vers l'adversaire ne suffit point pour leur imprimer le caractère hostile. Si la guerre n'a lieu que sur terre, le belligérant ne devrait donc pas confisquer de blindages ou de machines de marine; et si les objets transportés sont destinés à traverser seulement le territoire ennemi, l'entrave mise au transport ne serait guère justifiable. Peut-être dirait-on que l'adversaire aurait à craindre, en ce cas, que l'ennemi ne s'en emparât pendant leur transit. Or, un sauf-conduit, délivré par les autorités du pays ennemi et produit par le neutre arrêté, écarterait, cette crainte.

Il s'ensuit que, en vérité, il n'existe qu'une contrebande présumable (et non pas absolu), le transport de matériel de guerre créant uniquement la présomption que les articles en route vers l'ennemi seraient employés dans la guerre. On ne saurait donc refuser aux neutres la preuve du contraire.

Quant à la détermination précise de la contrebande, il faut se demander si elle doit consister en une énumération limitative des objets de contrebande ou bien en une définition. Une définition semble être préférable. Presque tous les auteurs, notamment les écrivains anglais, rejettent, par de bonnes raisons, la "liste," puisqu'une énumération serait incomplète ou, du moins, le deviendrait bientôt. (Voir Perels, *Das internationale öffentliche Seerecht*, S. 238.)

Au cas où une définition de la contrebande serait adoptée, les Puissances auraient à s'abstenir de notifier, dans leurs proclamations de guerre, une liste des articles à confisquer. La Cour internationale des prises manquerait de toute base de juridiction, si l'on autorisait dorénavant les belligérants à déterminer arbitrairement les objets de contrebande. (Ibid, p. 60.)

Spain advocated the list proposed at the Second Hague Conference, 1907.



France suggested a definite list and adds:

Ainsi que tous instruments, matières ou objets quelconques susceptibles d'être utilisés pour l'armement des navires ou pour l'usage de la guerre. (Ibid., p. 61.)

Great Britain supported the list proposed at the Second Hague Conference, 1907.

Italy proposed to issue a special notification at the opening of hostilities if the list is not already agreed upon by treaty. Some States made no specific reference to the matter of adding to the list.

Russia, after enumerating the articles proposed at the Second Hague Conference, added:

Il est également interdit de transporter à l'ennemi tous les autres objets en général servant exclusivement pour l'usage de la guerre que le belligérant aura expressément déclarés comme contrebande de guerre absolue. (Ibid., p. 63.)

The committee which correlated these memoranda observed:

Le principe général étant qu'en pareille matière la raison d'être du caractère absolu de la contrebande est la nature hostile manifeste des objets, on peut se demander s'il existe actuellement des motifs s'opposant à ce que, au moyen d'une déclaration notifiée, les États, par une déclaration devant éviter les surprises, puissent ajouter à la liste de contrebande absolue d'autres articles exclusivement faits pour la guerre. (Ibid., p. 63.)

And proposed as a base of discussion:

Les articles qui sont exclusivement employés à la guerre peuvent être ajoutés à la liste de contrebande absolue au moyen d'une déclaration notifiée. (Ibid., p. 64.)

*Discussion at the naval conference.*—The discussion at the naval conference of 1908-9 of the proposition to allow a power to add to the list of contraband shows how it was regarded. The Austro-Hungarian delegate asked if the belligerent had the right to publish an indefinite number of supplementary lists of absolute contraband.

*M. Crowe* répond que rien ne s'oppose à ce qu'on fasse plus d'une liste. Toute addition à la liste première devra cependant se borner à des objets d'un usage exclusif à la guerre. Or, la liste telle qu'elle se trouve rédigée est si complète que l'on serait

fort embarrassé d'avoir à indiquer à ce moment un article quelconque qui pût être ajouté dans les conditions posées. La faculté d'ajouter, bien loin d'être illimitée, est en effet très rigoureusement restreinte, quelque large qu'elle puisse paraître dans la théorie. (British Parliamentary Papers, International Naval Conference, Miscellaneous, No. 5 (1909), p. 135.)

Other discussion showed that it would be difficult to add to the list any article which would be solely of use for war, and additions to the list were to be restricted to articles of that character.

*Situation V, 1.*—Under the first hypothesis a cruiser of X, a belligerent State, meets a cruiser of Z, a neutral State, on the high seas escorting a collier with a cargo consigned to K, a merchant, resident at B, a port of neutral State Z. This merchant is furnishing steaming coal of a high quality to a port of State Y. As coal could not be regarded as absolute contraband, the cargo would be liable to seizure only in case it was shown to be really destined for the forces of State Y. The supposition under (*a*) that the coal may be taken to a port of Y is not sufficient to justify interference with the convoying vessel if the collier is in reality bound for a neutral destination. In this matter, under the Declaration of London, which for the purpose of this situation is admitted to be binding, the visiting cruiser must take the word of the commander of the public vessel of Z, which is acting as escort for the collier. That differences might arise in the opinions of the escorting and visiting officers was recognized as almost inevitable, and the general report of the declaration says:

Differences may arise between the two officers, particularly in regard to conditional contraband. The character of a port to which grain is destined may be disputed. Is it an ordinary commercial port? Is it a port which serves as a base of supply for the armed forces? The situation in fact created by the convoy must in such a case prevail. There can be on the part of the officer of the cruiser only a protest, and the difficulty will be settled through the diplomatic channel.

The situation is altogether different if a convoyed vessel is found beyond the possibility of dispute to be carrying contraband. The vessel has no longer a right to protection, since the condition upon which such protection depends has not been fulfilled.

She has deceived her own Government and has tried to deceive the belligerent. She must therefore be treated as a neutral merchant vessel, which in the ordinary way encounters and is visited and searched by a belligerent cruiser. She can not complain at being thus treated rigorously, since there is in her case an aggravation of the offense committed by a carrier of contraband. (International Law Topics, 1909, p. 143.)

It is possible that the collier may have betrayed the confidence of the commander of the escorting cruiser. The collier may have false papers, may be guilty of unneutral service, or may for other reasons not be entitled to protection. The ground of carriage of contraband would not be a sufficient reason for withdrawal of protection if the collier is actually destined for B, a port of neutral State Z.

*Solution V (1).*—As the apparent destination of the cargo is a neutral port of Z, the commander of the cruiser of Z should not withdraw his protection unless he is reasonably certain that his confidence has been betrayed.

*Treaty of Washington.*—By the rules agreed upon between the United States and Great Britain in the treaty of Washington of 1871 relative to claims arising during the American Civil War the obligations of a neutral State are set forth under Article VI as follows:

A neutral Government is bound—

First. To use due diligence to prevent the fitting out, arming, or equipping, within its jurisdiction, of any vessel which it has reasonable ground to believe is intended to cruise or to carry on war against a power with which it is at peace; and also to use like diligence to prevent the departure from its jurisdiction of any vessel intended to cruise or carry on war as above, such vessel having been specially adapted, in whole or in part, within such jurisdiction, to warlike use.

Second. Not to permit or suffer either belligerent to make use of its ports or waters as the base of naval operations against the other, or for the purpose of the renewal or augmentation of military supplies or arms, or the recruitment of men.

Third. To exercise due diligence in its own ports and waters, and, as to all persons within its jurisdiction, to prevent any violation of the foregoing obligations and duties.

Her Britannic Majesty has commanded her high commissioners and plenipotentiaries to declare that Her Majesty's Government



can not assent to the foregoing rules as a statement of the principles of international law which were in force at the time when the claims mentioned in Article I arose, but that Her Majesty's Government, in order to evince its desire of strengthening the friendly relations between the two countries and of making satisfactory provision for the future, agrees that in deciding the questions between the two countries arising out of those claims, the arbitrators should assume that Her Majesty's Government has undertaken to act upon the principles set forth in these rules.

And the high contracting parties agree to observe these rules as between themselves in future, and to bring them to the knowledge of other maritime powers, and to invite them to accede to them.

Prof. Moore says:

As to the second rule, the Case of the United States said that it was not understood "to apply to the sale of military supplies or arms in the ordinary course of commerce," but "to the use of a neutral port by a belligerent for the *renewal* or *augmentation* of such military supplies or arms for the *naval operations* referred to in the rule." "The ports or waters of the neutral are not," continued the Case, "to be made the base of naval operations by a belligerent. Vessels of war may come and go under such rules and regulations as the neutral may prescribe; food and the ordinary stores and supplies of a ship not of a war-like character may be furnished without question, in quantities necessary for immediate wants; the moderate hospitalities which do not infringe upon impartiality may be extended, but no act shall be done to make the neutral port a base of operations. Ammunition and military stores for cruisers can not be obtained there; coal can not be stored there for successive supplies to the same vessel, nor can it be furnished or obtained in such supplies; prizes can not be brought there for condemnation. The repairs that humanity demands can be given, but no repairs should add to the strength or efficiency of a vessel beyond what is absolutely necessary to gain the nearest of its own ports. In the same sense are to be taken the clauses relating to the renewal or augmentation of military supplies or arms and the recruitment of men. As the vessel enters the port, so is she to leave it, without addition to her effective power of doing injury to the other belligerent. If her magazine is supplied with powder, shot, or shells; if new guns are added to her armament; if pistols, or muskets, or cutlasses, or other implements of destruction are put on board; if men are recruited; even if, in these days when steam is a power, an excessive supply of coal is put into her bunkers the neutral will have failed in the performance of its duty." (Moore, *International Arbitrations*, v. 1, p. 574.)



In discussion of the subject the British Case announces:

1. A neutral government is bound to exercise due diligence to the intent that no place within its territory be made use of by either belligerent as a base or point of departure for a military or naval expedition, or for hostilities by land or sea.

2. A neutral government is not, by force of the above-mentioned obligation or otherwise, bound to prevent or restrain the sale within its territory, to a belligerent, of articles contraband of war, or the manufacture within its territory of such articles to the order of a belligerent, or the delivery thereof within its territory to a belligerent purchaser, or the exportation of such articles from its territory for sale to, or for the use of, a belligerent.

3. Nor is a neutral government bound, by force of the above-mentioned obligation or otherwise, to prohibit or prevent vessels of war in the service of a belligerent from entering or remaining in its ports or waters, or from purchasing provisions, coal, or other supplies, or undergoing repairs therein; provided that the same facilities be accorded to both belligerents indifferently; and provided also that such vessels be not permitted to augment their military force, or increase or renew their supplies of arms or munitions of war, or of men, within the neutral territory. (Ibid, p. 599.)

The award made by the Geneva tribunal states—

In order to impart to any supplies of coal a character inconsistent with the second rule, prohibiting the use of neutral ports or waters, as a base of naval operations for a belligerent, it is necessary that the said supplies should be connected with special circumstances of time, of persons, or of place, which may combine to give them such character. (Ibid, p. 655.)

*Opinion of the Institute of International Law, 1875.*—The Institute of International Law considered the rules of the treaty of Washington in 1875 and adopted the following among its propositions:

IV. De même l'État neutre ne doit ni permettre ni souffrir que l'un des belligérants fasse de ses ports ou de ses eaux, la base d'opérations navales contre l'autre, ou que les vaisseaux de transport militaire se servent de ses ports ou de ses eaux, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leurs armes ou pour recruter des hommes. (1 Annuaire, 1875, p. 139.)

*Brazilian proclamation, 1898.*—The proclamation issued by Brazil during the Spanish-American War of 1898

provides more than usual in detail for the conduct of belligerent vessels in Brazilian ports.

VIII. No ship with the flag of one of the belligerents employed in the war, or destined for the same, may be provisioned, equipped, or armed in the ports of the Republic, the furnishing of victuals and naval stores which it may absolutely need and the things indispensable for the continuation of its voyage not being included in this prohibition.

IX. The last provision of the preceding section presupposes that the ship is bound for a certain port, and that it is only en route and puts into a port of the Republic through stress of circumstances. This, moreover, will not be considered as verified if the same ship tries the same port repeated times, or after having been relieved in one port should subsequently enter another; under the same pretext, except in proven cases of compelling circumstances. Therefore, repeated visits without a sufficiently justified motive would authorize the suspicion that the ship is not really en route, but is frequenting the seas near Brazil in order to make prizes of hostile ships. In such cases asylum or succor given to a ship would be characterized as assistance or favor given against the other belligerent, being thus a breach of neutrality.

Therefore, a ship which shall once have entered one of our ports shall not be received in that or another shortly after having left the first, in order to take victuals, naval stores, or make repairs, except in a duly proved case of compelling circumstances, unless after a reasonable interval which would make it seem probable that the ship had left the coast of Brazil and had returned after having finished the voyage she was undertaking.

X. The movements of the belligerent will be under the supervision of the customs authorities from the time of entrance until that of departure for the purpose of verifying the proper character of the things put on board.

XI. The ships of belligerents shall take material for combustion only for the continuance of their voyage.

Furnishing coal to ships which sail the seas near Brazil for the purpose of making prizes of an enemy's vessels or prosecuting any other kind of hostile operations is prohibited.

A ship which shall have once received material for combustion in our ports shall not be allowed a new supply there unless there shall have elapsed a reasonable interval which makes it probable that said ship has returned after having finished its voyage to a foreign port.

XII. It will not be permitted to either of the belligerents to receive in the ports of the Republic goods coming directly for them in the ships of any nation whatever.

This means that the belligerents may not seek ports en route and on account of an unforeseen necessity, while having the intention of remaining in the vicinity of the coasts of Brazil, taking thus beforehand the necessary precautions to furnish themselves with the means of continuing their enterprises. The tolerance of such an abuse would be equivalent to allowing our ports to serve as a base of operations for the belligerents. (U. S. Foreign Relations, 1898, p. 847.)

These same rules were regarded by Brazil as operative in 1904. (U. S. Foreign Relations, 1904, p. 16.)

*Question at The Hague, 1907.*—The matter of the use of territory as a base received considerable attention at the Second Hague Conference in 1907.

In the questionnaire proposed in annex 49 by the sub-committee it is asked:

III. Dans quelle mesure doit-il être interdit aux navires de guerre des belligérants d'utiliser les ports neutres et les eaux territoriales?

Lieu d'observation.

Rendez-vous.

Passage.

Basé d'opérations de guerre.

Constitution d'un tribunal de prises.

Buts militaires de toute nature. (Deuxième Conférence de la Paix, Tome 111, p. 705.)

The replies to this question, particularly as relate to the use of the territory of a neutral as a base, show some difference as to the degree of stringency of proposed rules and ideas as to what constitute a base.

SPAIN.

ARTICLE 1. Il ne sera pas permis aux vaisseaux de guerre d'entrer ou de séjourner dans les ports ou les eaux neutres, en les prenant comme bases d'opérations de guerre, quelle que soit la nature de ces opérations.

GREAT BRITAIN.

(9) Un État neutre devra empêcher, dans la mesure du possible, qu'une partie de son territoire ou de ses eaux territoriales ne serve de base d'opérations à une flotte belligérante.

(10) Un territoire neutre ou des eaux territoriales neutres seront considérés comme servant de base d'opérations à un belligérant lorsque, entre autres :

(a) Il a été installé sur le territoire neutre ou à bord d'un navire dans les eaux neutres une station radio-télégraphique ou tout autre appareil destiné à maintenir la communication avec les navires de guerre du belligérant.

(b) Les navires belligérants se feront ravitailler dans les eaux neutres par des vaisseaux auxiliaires de leur flotte.

#### JAPAN.

(1) Il est interdit aux navires belligérants de se servir des ports et des eaux neutres soit comme lieu d'observations ou de rendez-vous, soit comme bases d'opérations de guerre ou de buts militaires de toute nature.

#### RUSSIA.

(3) Est également interdit aux dits bâtiments de se servir des ports et des eaux territoriales neutres comme de bases d'opérations de guerre. (Ibid., pp. 705, 706.)

Another question was also proposed which related to the subject of the amount of coal which could be taken.

XII. Dans quelle mesure pourront-ils s'y approvisionner de vivres et de charbon?

To this question several States replied.

#### SPAIN.

ART. 5. Les vaisseaux belligérants ne pourront, pendant leur séjour dans les ports ou les eaux neutres, charger du matériel de guerre, ni aucun approvisionnement de nature à augmenter leur force militaire. Ils pourront toutefois, se pourvoir des vivres et du charbon nécessaires pour atteindre le port le plus rapproché de leur pays ou un port neutre plus proche encore.

#### GREAT BRITAIN.

(17) Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se trouvant dans sa juridiction de prendre à bord des munitions, vivres ou combustibles si ce n'est dans le cas où les munitions, vivres ou combustibles déjà à bord du navire ne lui suffiraient pas pour gagner le port le plus proche de son propre pays; la quantité de munitions,



vivres ou combustibles chargées à bord du navire dans la juridiction neutre ne devra en aucun cas dépasser le complément nécessaire pour lui permettre de gagner le port le plus proche de son propre pays.

JAPAN.

(4) Les navires belligérants ne pourront dans les ports ou les eaux neutres, ni augmenter leurs forces de guerre, ni faire de réparations sauf celles qui seront indispensables à la sécurité de leur navigation, ni charger aucun approvisionnement excepté du charbon et des provisions suffisant, avec ce qui reste encore à bord, pour les mettre à même d'atteindre à une vitesse économique le port le plus rapproché de leur pays ou une destination neutre plus proche encore.

RUSSIA.

(7) Il est interdit aux bâtiments de guerre des Etats belligérants, pendant leur séjour dans les ports et les eaux territoriales neutres, d'augmenter à l'aide de ressources puisées à terre, leur matériel de guerre ou de renforcer leur équipage.

Toutefois les bâtiments susmentionnés pourront se pourvoir de vivres, denrées, approvisionnements, charbon et moyens de réparation nécessaires à la subsistance de leur équipage ou à la continuation de leur navigation. (Deuxième Conférence de la Paix, Tome III, p. 710.)

*Discussion at The Hague, 1907.*—The plenipotentiary from the Netherlands said of the replies to question III, relating to the use of neutral ports and waters:

Comme j'avais l'honneur de faire ressortir dans la séance précédente de cette Sous-Commission les règles conventionnelles à édicter par rapport au régime des navires de guerre belligérants dans les ports neutres doivent en premier lieu être bien précises afin qu'elles ne donnent pas lieu à des malentendus fâcheux.

C'est dans cet ordre d'idées que je me permets d'appeler votre attention sur l'article 1 de la proposition espagnole et sur l'article 1 de la proposition japonaise où il est parlé de "base d'opérations de guerre quelle que soit la nature de ces opérations" et de "lieu d'observations ou de rendez-vous soit comme bases d'opérations de guerre ou de buts militaires de toute nature." Je crois que chaque navire de guerre belligérant sans exception tombe sous l'application de ces articles car je ne peux pas me figurer en tel navire qui ne se livre pas à des opérations de guerre dans le sens large que l'article espagnol attribue à cette expression et que les articles correspondants des propositions russes et britanniques ne semblent pas exclure. Aussi ai-je peine à me figurer un navire de

guerre belligérant qui naviguera sans but militaire. (Article 1 japonais.)

En effet même si le navire ne fait que surveiller le commerce neutre il poursuit sans doute un but militaire. Cependant ces propositions admettent la possibilité pour les navires belligérants de s'approvisionner de vivres et de charbon (article 5 proposition espagnole et article 4 proposition japonaise), mais l'article 5 de la proposition japonaise contient encore une restriction qui pourrait être considérée comme une défense absolue, car elle comprend non seulement les navires belligérants se rendant sur le théâtre de la guerre ou se dirigeant vers cette même direction ou vers la zone des hostilités existantes, mais aussi ceux dont la destination est douteuse ou inconnue. Cette dernière catégorie semble comprendre tous les navires belligérants, les commandants de ces navires auront tous des ordres qu'il ne leur sera pas permis de communiquer aux autorités dans les ports neutres. On pourra donc les considérer comme ayant presque toujours une destination douteuse ou inconnue.

Il y a ici une ambiguïté sinon une contradiction due au sens vague des expressions "opérations de guerre" etc., etc., et je me permets d'appeler de nouveau l'attention de cette Sous-Commission sur l'intérêt qu'il y aurait à mieux préciser ces expressions, si elles sont indispensables.

Avant tout, je le répète, la convention sur laquelle la Conférence tombera d'accord, devra être précise afin de ne pouvoir donner lieu à des malentendus.

Si l'incertitude qui règne maintenant à défaut de règles conventionnelles, subsiste après que ces règles auront été établies parce qu'elles ne sont pas précises, les neutres resteront aux prises avec des difficultés qui pourront provoquer des conflits graves. La Délégation britannique, dans l'article 10a et b, a formulé quelques règles positives qui définissent l'expression *base d'opérations*. C'est un système que j'approuve, mais je crois qu'il faudrait encore ajouter quelques règles négatives; qu'il faudrait formuler quelques cas qui ne doivent pas être considérés comme faisant servir les eaux neutres comme base d'opération, par exemple:

I. Les ports et les eaux territoriales neutres ne peuvent pas être considérés comme servant de bases d'opérations de guerre, si les navires de guerre des Etats belligérants y prennent à bord des combustibles nécessaires pour atteindre le port étranger non ennemi qui est le plus proche.

II. De même les navires de guerre d'un Etat belligérant qui se trouvaient à l'étranger lors du commencement de la guerre, peuvent toujours se pourvoir dans un port ou les eaux territoriales neutres des combustibles nécessaires pour atteindre un port de leur pays sans que par ce fait le port neutre puisse être considéré de servir comme base d'opérations de guerre. (Ibid., p. 592.)

Sir Ernest Satow, representing Great Britain, pointed out that it appeared necessary to make a distinction—

entre les approvisionnements qu' on peut effectuer dans un port neutre : il est permis d'acheter des vivres pour nourrir momentanément les équipages, tandis que les ravitaillements par les navires auxiliaires constitue une véritable opération de guerre. (Ibid., p. 594.)

M. Tcharykow, of Russia, said in speaking of question XII, in regard to taking provisions and coal in a neutral port :

Tout le monde, Messieurs, est d'accord pour reconnaître qu'un Etat neutre n'a pas le droit d'augmenter dans ses ports la force de combat des navires des belligérants. Car s'il le faisait il favoriserait un belligérant au détriment de l'autre. Mais, pour cette même raison, un Etat neutre n'a pas non plus le droit de diminuer dans ses ports la force de combat des navires des belligérants : en faisant cela il favoriserait l'autre belligérant au dépens de celui ci. Ces deux procédés seraient également contraires au droit des gens et constitueraient une infraction à la neutralité de l'Etat en question.

Si l'Etat neutre veut éviter les reproches des belligérants, il doit s'abstenir de toute ingérence dans la vie intérieure du navire étranger, il ne doit pas s'ériger à son égard, en juge, expert ou inquisiteur—un rôle qui serait fatal pour sa neutralité. S'il veut rester vraiment neutre, il doit se borner à *le laisser vivre*.

Or, Messieurs, la vie d'un navire embrasse deux éléments qui sont indissolublement connexes : les vivres pour son équipage et les moyens de locomotion pour lui-même. Si l'équipage était privé de vivres, les hommes deviendraient des cadavres ; privé des moyens de naviguer, un bâtiment devient une épave. Dans les deux cas le navire meurt. Mais le tuer est le droit de belligérant ennemi, s'il peut y parvenir, ce n'est ni le droit, ni le devoir du neutre.

Ces considérations nous amènent à la conclusion que les restrictions qu'un Etat neutre pourrait, en bon droit, imposer dans ses ports à l'approvisionnement des navires des belligérants, tant en vivres qu'en moyens de locomotion, ne sauraient, en aucun cas, prendre les proportions d'une atteinte aux intérêts vitaux de ces navires. L'Etat neutre qui dépasserait cette limite dans l'exercice de ses droits souverains se rendrait coupable d'un acte peu amical à l'égard de l'un des belligérants, il favoriserait illégalement l'autre et il s'exposerait de la part de tous au soupçon d'avoir violé sa neutralité.

Par conséquent, Messieurs, la " thèse nouvelle " comme l'a si justement appelée la Délégation brésilienne dans son remarquable



exposé du 27 juillet, cette thèse qui consiste à vouloir refuser aux belligérants de s'approvisionner de charbon dans les ports neutres—demande à être soumise à un examen très attentif afin d'établir jusqu'à quel point elle est conforme aux principes reconnus jusqu'à présent du droit des gens.

Cette thèse est née non pas de considérations juridiques nouvelles, mais exclusivement de nouveaux perfectionnements techniques. (Ibid, p. 607.)

The Japanese plenipotentiary, M. Tzudzuki, speaking on this matter, said:

En outre de ce principe non moins universellement reconnu que les belligérants doivent s'abstenir de l'usage des ports neutres comme bases de leurs opérations belliqueuses, il s'ensuit tout naturellement que les neutres ont le devoir de ne pas permettre aux belligérants de faire usage de leurs ports dans le sens indiqué.

Il me semble qu'il découle de là, avec une nécessité logique et absolue, cette conséquence que les ports neutres ne doivent pas être employés dans le but de conserver aux navires belligérants leur force de combat, sans parler de l'augmentation de cette force. Il me paraît également clair que le charbon, étant tout à fait indispensable à ces navires pour agir comme des unités de combat, a une valeur stratégique dans la guerre moderne, que l'approvisionnement en charbon est un acte qui appartient à la récupération des forces perdues, qu'en conséquence le fait de se servir de ces ports comme de bases de charbon n'est qu'une de modalités de s'en servir comme de bases stratégiques, ainsi que l'a remarqué fort bien l'un des auteurs déjà cités.

Nous regrettons vivement de ne pouvoir nous rallier à l'opinion que les neutres n'ayant pas le droit de diminuer la force de combat des navires belligérants doivent en conséquence permettre à ceux-ci de s'approvisionner dans leurs ports. En effet l'approvisionnement en charbon étant un acte indispensable aux belligérants pour conserver à leurs navires leur puissance de combat, ils n'ont qu'à faire accompagner ces navires par des bateaux charbonniers et à s'approvisionner en pleine mer. C'est là un acte de préparation et de prévoyance nécessaire et suffisant pour une expédition lointaine. Tout ce que nous voulons soutenir, c'est qu'il ne doit pas être abusé des ports neutres ni pour remplacer ces bateaux charbonniers ni pour leur permettre d'exécuter leur service auxiliaire.

Il faut de plus ne pas perdre de vue que ces actes d'approvisionnement se font sous l'abri que la neutralité offre à ces navires en leur permettant de rester dans ses ports sans craindre d'y être molestés par leur adversaire, ce qui équivaldrait à dire que c'est le concours que donne la neutralité que permet aux belligérants de faire en sécurité des préparatifs stratégiques.



Il y a là une raison de plus pour que ces navires s'abstiennent d'opérations qui visent à la récupération périodique de leur force matérielle de combat. La même remarque s'appliquerait, peut-être avec plus de force encore, à l'usage de ces ports pour la réparation des avaries, et pour le rétablissement des forces de l'équipage fatigué de ces navires.

Les seules exceptions que l'on devrait faire aux principes rapportés ci-dessus, ce sont les cas où des considérations humanitaires prennent le dessus, les cas du mauvais état de la mer, des avaries causées par les dangers de la mer etc. Le fait que la quantité de charbon à fournir à ces navires est limitée par les législations de plusieurs pays dans la mesure nécessaire pour atteindre leur propre port national, ne fait qu'accentuer l'idée d'asile humanitaire qui justifie ces exceptions. De même la limitation des réparations des avaries dans la mesure de ce qui est absolument nécessaire pour la navigabilité, etc., etc.

La question de fait où finit l'asile humanitaire et où commence l'abus de cette hospitalité en vue de dissimuler des opérations ou des préparations stratégiques est souvent très délicate et la réponse est très difficile. (Ibid., 461.)

*Base.*—The word "base" has been used in many senses. It is often coupled with some other word which modifies its meaning. The most common expression is "base of operations," though "base of supplies," "base of communications" and other expressions are used. The modifying words are differently interpreted.

The use of neutral territory by a belligerent as a base in the sense of a place in which a belligerent may habitually prepare to wage war more effectively against his enemy, fit out expeditions, take refuge, or establish a rendezvous is usually regarded as contrary to, or a violation of neutrality. The Hague Convention relative to the Rights and Duties of Neutral Powers in Maritime War provides at the outset that the belligerent shall not throw all obligation upon the neutral, saying:

ARTICLE I. Belligerents are bound to respect the sovereign rights of neutral powers and to abstain, in neutral territory or neutral waters, from any act which would, if knowingly permitted by any power, constitute a violation of neutrality.

*Review of Situation V (2).*—It might happen that a naval collier would be engaged in the transportation of a certain grade of fuel which would not be adapted for

its own engines, in such case the collier might obtain coal in a neutral port under the restrictions applicable to ships of war.

It is well established that the bona fide merchant vessels of a belligerent may carry on trade with a neutral without involving the neutral State in obligation. The merchant vessel of the belligerent State would be liable to capture, but this would not be a responsibility with which the neutral State would be concerned.

The supplying of Government or other colliers known to be in the service of a belligerent State with coal except for their own steaming purposes would be analogous to the supply of war material to a belligerent vessel which is prohibited. The furnishing of coal in a neutral port to a belligerent collier except to enable the collier to keep the sea and under the restrictions prescribed for ships of war would be in the nature of the use of the port as a base. The neutral should prohibit such use. Referring to the British proclamation of 1904 allowing to the belligerent ships in British ports only—

so much coal as may be sufficient to carry [her] to the nearest port of her own country or to some nearer named neutral destination; and no coal shall again be supplied to [her] in the same or any other port, roadstead or waters subject to the territorial jurisdiction of H. M., without special permission, until after the expiration of three months from the time when such coal may have been last supplied to her within British waters.

Prof. Westlake says:

It is understood that the coal supplied under such a rule shall be used in proceeding to the destination which the commander of the ship named as being that of which the distance authorized the supply, and it may fairly be argued that in proceeding to that destination she shall make no captures, since her making any during a voyage which she had been expressly coaled for would constitute the neutral port her base of operations for the specific operation of war constituted by them; only if she is attacked during that voyage she may of course defend herself. But the legitimation by international practice, however faulty in principle, of the mere receipt of supplies without a specification of the use to which they are to be put, must imply the legitimation of any use to which they may be put. (Westlake, *International Law*, part 2, p. 211.)

The Government of belligerent State X requests the neutral State Z to forbid naval and merchant colliers of belligerent State Y to load coal in B, a port of neutral State Z, on the ground that this makes B a base for Y. The request relates to vessels of two classes, viz, naval and merchant colliers. Naval colliers, if belonging to or in the service of State Y, would be under the same rules as regards coaling as would apply to any ships of war of State Y. Merchant colliers not in the service of either belligerent would be free to engage in trade in coal subject to the usual risks of war.

*Solution V (2).*—The Government of neutral State Z should heed the request of belligerent State X as regards the naval colliers and other colliers belonging to or in the service of State Y, though there might be circumstances when it would be justifiable to allow a collier to take coal necessary for its own use, but merchant colliers may be allowed to take coal.

*Status of colliers.*—The status of auxiliary colliers was considered at the Naval War College in 1907 in Situation II, and it was the conclusion that the regular auxiliary colliers were to be treated as public vessels. A naval collier would therefore be treated as a vessel of the Navy.

Colliers belonging to the merchant marine and flying the merchant flag of a belligerent State are liable to capture by the opposing belligerent, but the neutral State is under no obligation to restrict the amount of coal which they may take on board.

Similarly colliers belonging to the merchant marine of a neutral State may take coal freely as far as neutral regulations are concerned. Such vessels will, of course, be liable to penalty if engaged in the carriage of contraband or in unneutral service. These penalties do not place the neutral State under obligation.

*Penalty for unneutral service.*—The penalty for unneutral service, like the penalty for the carriage of contraband, is one which a belligerent may inflict, and unneutral service is not an act which the neutral State is



bound to prevent. Article 7 of The Hague Convention Relative to the Rights and Duties of Neutral Powers in Maritime War provides that—

A neutral power is not bound to prevent the export or transit on behalf of either belligerent, of arms, munitions of war, or, in general, of anything which could be of use to an army or fleet.

Of unneutral service the general report of the International Naval Conference upon the Declaration of London says:

CHAPTER III.—*Unneutral service.*

In a general way it may be said that the merchant vessel which violates neutrality, whether by carrying contraband of war or by violating a blockade, affords aid to the enemy, and it is on this ground that the belligerent to whose injury she acts may make her submit to certain penalties. But there are cases where such unneutral service is particularly distinctive, and for which it has been thought necessary to make special provision. These have been divided into two classes, according to the gravity of the act charged against the neutral vessel.

In the cases included in the first class (art. 45) the vessel is condemned and receives the treatment of a vessel subject to condemnation for carrying contraband. This means that the vessel does not lose her neutral character and is entitled to the rights conceded to neutral vessels; for instance, she may not be destroyed by the captor except under the conditions laid down for neutral vessels (arts. 48 et seq.); the rule that *the flag covers the goods* applies to the goods which are on board.

In the more serious cases, which belong to the second class (art. 46), the vessel is likewise condemned; further, she is treated not only as a vessel liable to condemnation for carrying contraband, but as an enemy merchant vessel, which entails settled consequences. The rule regarding the destruction of neutral prizes does not apply to the vessel, and, as she has become an enemy vessel, it is no longer the second, but the third, rule of the declaration of Paris which is applicable. The goods which are on board will be presumed to be enemy goods; neutrals will have the right to reclaim their property on establishing their neutrality (art. 59). It would not, however, be necessary to go so far as to consider that the original neutral character of the vessel is completely lost, so that she should be treated as though she had always been an enemy vessel. The vessel may plead that the allegation made against her is not just; that the act with which she is charged has not the character of unneutral service. She



has, therefore, the right of appeal to the international court in virtue of the provisions which protect neutral property. (International Law Topics, Naval War College, 1909, p. 99.)

According to the provisions of article 46 of the Declaration of London—

A neutral vessel is liable to be condemned and, in a general way, is liable to the same treatment which she would undergo if she were a merchant vessel of the enemy:

- (1) If she takes part in the hostilities.
- (2) If she is under the orders or under the control of an agent placed on board by the enemy government.
- (3) If she is chartered entire by the enemy government.

It is here prescribed that the belligerent may treat the vessel engaged in unneutral service as he would treat an enemy merchant vessel. An enemy merchant vessel would be permitted to take on such articles in a neutral port under present laws as the master of the vessel might determine. The transaction is regarded as a business transaction and therefore is permitted, though it is understood that the neutral will give no protection to the parties engaging in the transaction and that the belligerent may inflict penalty if the property falls into his hands.

The principles set forth in the preceding discussions apply to Situation V (3), (4), (5).

*Solution V (3).*—The Government of neutral State Z is under no obligation to forbid the supply of cargo coal to neutral vessels.

*Solution V (4).*—If the collier of belligerent State Y has entered or is sojourning in the port of neutral State Z in contravention of the regulations of State Z, the collier may be interned.

The colliers flying the merchant flag of neutral State Z or neutral State M may be guilty of unneutral service, but this does not involve State Z in any obligation to intern the colliers.

*Solution V (5).*—The colliers should be released if their relations to the belligerent have been simply those of neutral merchant colliers. Their liability for carriage would be deposited with the cargo.

If the colliers were chartered entire by or under the orders or control of the enemy government or otherwise engaged in unneutral service they would be liable to detention.

SOLUTION.

(1) As the apparent destination of the cargo is a neutral port of Z, the commander of the cruiser of Z should not withdraw his protection unless he is reasonably certain that his confidence has been betrayed.

(2) The Government of neutral State Z should heed the request of belligerent State X as regards the naval colliers and other colliers belonging to or in the service of State Y, though there might be circumstances when it would be justifiable to allow a collier to take coal necessary for its own use, but merchant colliers may be allowed to take coal.

(3) The Government of neutral State Z is under no obligation to forbid the supply of cargo coal to neutral vessels.

(4) If the collier of belligerent State Y has entered or is sojourning in the port of neutral State Z in contravention of the regulations of State Z, the collier may be interned.

The colliers flying the merchant flag of neutral State Z or neutral State M may be guilty of unneutral service, but this does not involve State Z in any obligation to intern the colliers.

(5) The colliers should be released if their relations to the belligerent have been simply those of neutral merchant colliers. Their liability for carriage would be deposited with the cargo.

If the colliers were chartered entire by or under the orders or control of the enemy Government or otherwise engaged in unneutral service they would be liable to detention.